

Il Rapporto Ambientale e le pratiche della partecipazione nel processo della Valutazione Ambientale Strategica

Maria Grazia Buffon*

Abstract

L'introduzione, nel sistema della pianificazione e della programmazione, della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista dalla Direttiva Comunitaria 42/2001/CE apre interessanti campi di sperimentazione nei settori della *pianificazione integrata* e della *partecipazione pubblica* ai processi decisionali necessari per garantire la sostenibilità ambientale dei piani e dei programmi, che potrebbero generare impatti sul sistema ambientale. Ruolo chiave nel processo della VAS è attribuito al Rapporto Ambientale che, per la complessità e eterogeneità delle informazioni di cui si compone, presuppone una sistematica azione di acquisizione e sistematizzazione di informazioni attraverso sistemi informativi organizzati in ambiente GIS. Perché il processo della VAS non rimanga un processo lineare, autonomo rispetto al processo di piano/programma, è necessario che la VAS venga integrata nel processo di pianificazione/programmazione sin dalle fasi precedenti la redazione del Rapporto Ambientale, attraverso pratiche di partecipazione pubblica, che portino a una reale condivisione degli obiettivi e delle strategie da attuare nella direzione della sostenibilità.

Parole chiave

VAS, sviluppo sostenibile, integrazione, partecipazione, pianificazione.

* Ricercatore a contratto presso il Dipartimento Pau dell'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

1. La dimensione Strategica della Valutazione Ambientale

La Direttiva Comunitaria 42/2001/CE concernente la “Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente” si pone nell’ambito delle iniziative volte al rafforzamento degli strumenti finalizzati a garantire la sostenibilità ambientale dello sviluppo attraverso anche l’affermazione dei processi decisionali con i quali va ricercata, di volta in volta, la soluzione capace di comporre obiettivi economici, ecologici, sociali e culturali.

Tale direttiva introduce nel sistema della pianificazione e della programmazione la “Valutazione Ambientale Strategica” (VAS) definita già negli anni ’90 un processo formalizzato e sistematico, comprensivo di valutazione di impatti sull’ambiente di politiche, piani e programmi e delle relative alternative, che include la preparazione di un rapporto scritto sui risultati di tale valutazione (il Rapporto Ambientale) da utilizzare nel processo decisionale (Therivel R., 1992).

Attraverso lo strumento della VAS è possibile identificare, descrivere e valutare i possibili effetti che piani/programmi esercitano sull’ambiente tenendo conto degli obiettivi di piano/programma, dell’ambito territoriale interessato, nonché delle possibili alternative ragionevoli.

Per garantire l’affidabilità e la completezza delle informazioni su cui poggia la valutazione si prevede la consultazione, programmata e periodica, delle autorità responsabili per l’ambiente, delle comunità locali interessate e più in generale del pubblico.

Il Processo della VAS quindi, con l’obiettivo del perseguimento dello sviluppo sostenibile ambientale, genera interessanti innovazioni nei processi di pianificazione/programmazione che attengono al principio dell’*integrazione*:

- integrazione di considerazioni ambientali nella fase di elaborazione del piano/programma (integrazione di tipo sostanziale e metodologica);

- applicazione di procedure valutative nella fase di redazione del piano/programma relative agli effetti significativi sull'ambiente e ai possibili scenari alternativi (integrazione metodologica e procedurale);
- partecipazione istituzionale e pubblica al processo decisionale prima dell'adozione del piano/programma (integrazione istituzionale e politica).

In particolare, l'integrazione delle problematiche ambientali nei processi di pianificazione/programmazione non va intesa solo come integrazione dei processi valutativi economici e sociali (già inclusi nelle procedure di piano e di programma tradizionali) con quelli di tipo ambientale, ma riguarda anche più direttamente il ruolo strategico che l'ambiente e la qualità delle componenti ambientali possono svolgere nella strutturazione dei piani e dei modelli di sviluppo; in quest'ottica, attraverso la VAS, la qualità delle componenti ambientali (singole e come sistema), diventa condizione di invarianza territoriale e risorsa attorno a cui costruire i processi di sviluppo e uso del territorio (Mollica E., Buffon M.G., 2000) come già avviene nei processi della *pianificazione e del management ambientale*. La necessità di prevedere e valutare scenari alternativi in relazione agli obiettivi e al contesto territoriale del piano/programma da inserire nel Rapporto Ambientale genera momenti di valutazione preventiva, di tipo integrato, in fasi antecedenti la redazione del Rapporto Ambientale e la sua Valutazione mentre, l'integrazione del pubblico, nel processo decisionale, consente di sviluppare procedure *compartecipative* che possano orientare le scelte verso reali e condivisi obiettivi di sostenibilità ambientale.

Con queste innovazioni lo strumento della VAS ha la potenzialità di trasformare i processi di pianificazione territoriale/urbanistica e programmazione dello sviluppo in *processi di pianificazione/programmazione di tipo integrato* proiettati verso un comune "obiettivo strategico" quale quello dello "sviluppo sostenibile" in termini non solo ambientali ma anche sociali, economici, culturali e politici.

La valenza strategica della Valutazione Ambientale si spiega quindi, nel momento in cui la VAS viene integrata nel processo di pianificazione/programmazione e tale processo si

muove parallelamente alla predisposizione e valutazione dei possibili scenari alternativi derivanti da un continuo confronto tra i soggetti con competenze differenti; ovvero quando, da un processo lineare (come appare se applicata autonomamente rispetto al processo di piano/programma) diventa un processo ciclico tipico della pianificazione strategica.

2. Il Rapporto Ambientale e la partecipazione pubblica nella VAS

La Valutazione Ambientale Strategica, secondo quanto indicato alla Direttiva Comunitaria, prevede fondamentalmente cinque momenti distinti:

- 1) elaborazione di un Rapporto Ambientale, comprensivo delle valutazioni inerenti gli effetti stimati, le misure di mitigazione, le alternative ragionevoli;
- 2) svolgimento di consultazioni sul Rapporto Ambientale e la proposta di piano/programma (autorità responsabili per l'ambiente, pubblico, autorità di altri Stati interessati);
- 3) valutazione del Rapporto Ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale;
- 4) messa a disposizione del pubblico delle informazioni relative alla decisione adottata;
- 5) attività di monitoraggio (i cui parametri vanno indicati sul Rapporto Ambientale).

Tutti i momenti della VAS fanno quindi riferimento al Rapporto Ambientale che diventa lo strumento chiave dell'intero processo della Valutazione Ambientale relativamente al quale sussistono una serie di incertezze che possono generare, al momento, difficoltà effettive di interpretazione e applicazione della stessa procedura; incertezze relative, nello specifico, alla definizione dei soggetti preposti alla elaborazione del Rapporto Ambientale, alla sua valutazione, alla valutazione dei risultati derivanti dalle consultazioni e al valore da attribuire alle stesse consultazioni.

E' certo, comunque, che il Rapporto Ambientale deve essere redatto con lo scopo di individuare, descrivere e valutare "gli

effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma" (artt. 2-5). Il Rapporto Ambientale deve quindi contenere una serie di informazioni i cui contenuti minimi sono stati descritti nell'allegato I della Direttiva e che fanno riferimento prevalentemente a due tipologie rilevanti di informazione. Informazioni di base quali:

- lo stato della pianificazione/programmazione di matrice ambientale e di matrice urbanistico-territoriale in atto ai diversi livelli (stato-regione-provincia-comune- sistemi locali);
- le pre-condizioni ambientali inerenti in particolare: le *criticità ambientali* (esondazioni frequenti, siti contaminati, aree soggette a erosione accelerata, inquinamenti di corpi superficiali e sotterranei, pressione antropica, etc.); la *sensibilità e vulnerabilità ambientale*; le *situazioni di degrado*;
- lo stato dinamico dell'ambiente;
- gli obiettivi generali di protezione ambientale ai diversi livelli (locale, regionale, nazionale, comunitaria e internazionale);
- e informazioni e dati derivanti dall'implementazione delle idee di piano/programma e delle relative alternative in particolare alle relazioni:
- causa/effetto sulle componenti ambientali e sul complesso ambientale;
- impatto stimato/alternative progettuali;
- impatto stimato/mitigazione degli impatti,

oltre a una serie di informazioni relative alle tecniche di valutazione, ai motivi delle scelte delle alternative individuate, alle eventuali difficoltà incontrate e alle misure necessarie per l'attività di monitoraggio.

Il Rapporto Ambientale quindi si compone di un sistema di informazioni che per la loro complessità e eterogeneità è opportuno che vengano sistematizzate e implementate attraverso sistemi informativi organizzati in ambiente GIS capaci da una parte di correlare tutte le informazioni richieste e dall'altra verificare e valutare gli effetti che i risultati delle consultazioni generano sulla proposta di programma/progetto e, attraverso l'atti-

vità di monitoraggio, gli effetti che l'adozione del piano/programma genera nel tempo sulle componenti ambientali.

Tali sistemi informativi possono favorire l'integrazione della VAS nel processo pianificatorio oltre a rendere più agile e trasparente la redazione del Rapporto Ambientale e l'integrazione nel piano/programma delle indicazioni derivanti dal sistema delle consultazioni.

Rendere pubblico il Rapporto Ambientale presuppone inoltre un preciso sforzo finalizzato a presentare in maniera comprensiva le informazioni in esso contenute e in maniera trasparente l'iter del processo valutativo che ha portato a definire il sistema delle proposte delle alternative ragionevoli con gli obiettivi del piano/programma e l'obiettivo più generale dello sviluppo sostenibile ambientale.

La pubblicizzazione del Rapporto Ambientale prima dell'adozione del piano/programma porta a considerare la VAS un *processo di partecipazione pubblica*. Sebbene le modalità relative all'informazione e alle consultazioni delle autorità ambientali e del pubblico devono ancora essere definite, la VAS, come processo di partecipazione pubblica per la determinazione di scelte relative alla compatibilità tra la conservazione delle qualità ambientali e processi di sviluppo e trasformazione del territorio, ha la potenzialità di diventare un interessante campo di sperimentazione orientato a verificare e valutare gli effetti che l'applicazione delle pratiche partecipative generano nel processo della pianificazione/programmazione orientato verso la dimensione della sostenibilità ambientale. In particolare, come l'applicazione dei diversi livelli delle pratiche della partecipazione (informazione, educazione, informazione-retroazione, consultazione, concertazione e negoziazione) e delle tecniche della pianificazione partecipata, già sperimentate in altri contesti territoriali e culturali (divulgazione delle informazioni, raccolta delle informazioni, pianificazione reattiva, assunzione delle decisioni e sostegno al processo partecipativo) (Steiner F, 1994), possono condurre a esempi di successo di pianificazione/programmazione per lo sviluppo sostenibile in quanto prodotta da un reale processo di *condivisione*.

Il principio secondo cui la *partecipazione* gioca un ruolo fondamentale per il successo dei processi di pianificazione e per il perseguimento della sostenibilità dello sviluppo e delle azioni che più in generale si intraprendono sul territorio è ormai consolidato da tempo, soprattutto nella cultura anglosassone. Già W. Lassey nel 1977 afferma che “se si vuole che la pianificazione abbia successo è necessaria una profonda riorganizzazione dei modi di informare, dei processi di comunicazione e di coinvolgimento del pubblico (...). Risulta sempre più evidente che i processi educativi permanenti sono indispensabili perché gli uomini si adattino ai cambiamenti dei requisiti professionali e degli stili di vita. Ma per la sopravvivenza del pianeta è altrettanto importante una efficiente diffusione delle conoscenze essenziali per l’assunzione delle decisioni pubbliche” e a tal proposito F. Steiner (1994) continua “(...) Un’educazione permanente dovrebbe aiutare gli individui a creare legami tra capacità, interessi individuali e questioni pubbliche generali. Senza tali legami, le regole e le norme elaborate per proteggere la salute, la sicurezza e il benessere della popolazione saranno guardate con sospetto dalla stessa gente per la cui protezione sono state ideate”.

La partecipazione del pubblico ai processi decisionali presuppone quindi, inizialmente, precisi sforzi di informazione e animazione culturale volti alla diffusione della cultura della partecipazione e alla sensibilizzazione della comunità, nuova a queste pratiche, che spesso inoltre deve essere educata a riconoscere i propri valori culturali, storici e ecologici.

A tal proposito si ritiene che possa essere interessante, per l’applicazione delle tecniche di partecipazione nei processi di pianificazione/programmazione integrati con la VAS, “investire” sulla figura professionale dell’agente di sviluppo che, al momento, rappresenta la professionalità che più di ogni altra ha la capacità di gestire, attraverso processi comunicativi circolari, sistemi di relazioni di tipo verticale e di tipo orizzontale.

L’agente di sviluppo non come mediatore di conflitti ma come *animatore territoriale* impegnato a rafforzare e stabilizzare il sistema delle relazioni locali per l’attuazione dell’*empowerment* cioè dell’accrescimento delle capacità, da parte della società locale, di progettarsi e gestire autonomamente le proprie

dinamiche di sviluppo con particolare attenzione, quindi, al miglioramento delle qualità ambientali che caratterizzano il territorio nel quale vivono (Donegà C., 1998).

In un'attività sperimentale di VAS integrata nel processo di un piano/programma, potrebbe essere interessante, col supporto delle capacità comunicative proprie dell'agente di sviluppo, avviare le pratiche della partecipazione in una fase antecedente la costruzione del Rapporto Ambientale quindi nella fase di analisi, diagnosi e progettazione del piano/programma per far sì che lo stesso Rapporto Ambientale rappresenti il risultato di interessi, competenze e sensibilità differenti e integrate che, in un sistema di piena trasparenza, diventi oggetto di valutazione da parte delle autorità ambientali e del pubblico (come previsto dalla Direttiva) estranei, entrambi, ai gruppi che hanno partecipato alla definizione della proposta di piano/programma oggetto di VAS.

3. Conclusioni

Nella procedura della Valutazione Ambientale Strategica si registrano tre livelli di complessità:

1. la complessità relativa all'oggetto della valutazione, che non riguarda la realizzazione di un singolo intervento ma la pianificazione/programmazione di un sistema di azioni, interventi, procedure finalizzate alla promozione dello sviluppo e al governo del territorio ai diversi livelli che necessariamente generano, nel loro complesso, variazioni allo stato dell'ambiente;
2. la complessità del sistema dinamico dell'ambiente sul quale si rende necessario valutare i probabili effetti determinati dal piano/programma;
3. la complessità dell'applicazione delle pratiche della partecipazione su argomenti delicati come la relazione tra conservazione delle qualità dell'ambiente e promozione dello sviluppo.

Dalle riflessioni e considerazioni fatte si ritiene che tali complessità possano essere superate nel momento in cui il processo della VAS viene integrato nel processo della pianificazio-

ne/programmazione (e non considerato un processo distaccato e autonomo) e, in questo rinnovato processo di pianificazione/programmazione, viene integrata la partecipazione pubblica reale che porta a una condivisione degli obiettivi da raggiungere e delle relative strategie da applicare in una direzione di sostenibilità; “è ormai chiaro che non può esistere uno sviluppo sostenibile se esso non trova nella comunità locale un elevato livello di condivisione. Anche il più attento progetto ecocompatibile (le cui caratteristiche progettuali non distruggono le risorse locali), infatti, se non viene partecipato, rimane una cellula estranea a un organismo” (Pypaert P. e Crollo S., 2001).

La VAS, per le interessanti sollecitazioni che stimola, è un processo che necessita di specifiche sperimentazioni sia per la sua dimensione progettuale che per la sua dimensione valutativa; è un processo attraverso cui è possibile sperimentare tecniche di pianificazione/programmazione integrata di tipo partecipato e tecniche di valutazione a supporto delle decisioni che hanno, come obiettivo strategico, la creazione di processi di sviluppo sostenibile attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali e della comunità.

Infatti il successo di un processo pianificatorio/programmatico che persegue l’obiettivo dello sviluppo sostenibile non può prescindere dall’applicazione di “pratiche virtuose” o della sostenibilità ambientale (“wise practices” – UNESCO, seminario sul progetto CSI – Coastal Regions and Small Islands) e di tecniche per il coinvolgimento attivo del pubblico in un processo di tipo iterativo e circolare verso cui è necessario che venga strutturata la Valutazione Ambientale Strategica.

Riferimenti bibliografici

Albanese G., D'Angelo M.E. (1992), *L'urbanistica tra territorio e Ambiente*, Gangemi Editore, Roma.

Archibugi F. (1988) "La valutazione integrata, strumento essenziale di decisione politica ambientale", in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 79 anno 21 - 1 trimestre 1988.

Arnofi S., Filpa A. (2000), *L'ambiente nel Piano Comunale*, Il sole 24ore, Milano.

Chiapponi M. (1989), *Ambiente: gestione e strategia, un contributo alla teoria della progettazione ambientale*, Feltrinelli, Milano.

Cicerchia A. (2000), *Pianificazione Strategica e Ambiente*, Franco Angeli, Milano.

Dematteis G. (1995), *Progetto implicito, un contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Donegà C. (1998), "Lo spazio locale nell'azione dell'agente di sviluppo" in De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri Torino.

Fusco Girard L. (1993), *Estimo e Economia Ambientale; le nuove frontiere nel campo della Valutazione*, F. Angeli, Milano.

Magnaghi A., 2000, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Mollica E.- Buffon M.G. (2000), "Il Bene ambientale come bene territoriale nelle politiche di sviluppo delle aree rurali", XXX Incontro di studio del CESET *Gestione delle risorse naturali nei*

territori rurali e nelle aree protette: aspetti economici, giuridici ed estimativi, Potenza 5-6 ottobre 2000.

Nijkamp P, Fusco Girard (1987), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, F. Angeli, Milano.

Pypaert P., Crollo S. (2001), *Valutazione ambientale e sviluppo sostenibile: il caso di Omisalj in Croazia*, Seminario “Valutazione Ambientale Strategica, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, Servizio per la Valutazione di Impatto Ambientale – Roma 28-29 novembre 2001.

Steiner F. (1994), *Costruire il Paesaggio*, McGraw-Hill Italia Srl.

Therivel R. (1992), *Strategic Enviromental Assesment*, London, Earthscan.

Vismara R. (2001), *Protezione Ambientale*, Sistemi Editoriali SE, Napoli.